Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

8. rujna 2022.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EZ) br. 1370/2007 – Usluge javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika – Propisivanje obveze besplatnog prijevoza određenih skupina putnika u općim pravilima – Obveza nadležnog tijela da operaterima plati naknadu za javnu uslugu – Metoda izračuna”

U predmetu C-614/20,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tallinna Halduskohus (Upravni sud u Tallinnu, Estonija), odlukom od 18. studenoga 2020., koju je Sud zaprimio 18. studenoga 2020., u postupku

Lux Express Estonia AS

protiv

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev (izvjestitelj), predsjednik vijeća, P. G. Xuereb i A. Kumin, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Lux Express Estonia AS, C. Ginter, K. Härginen i A. Jõks, *vandeadvokaadid*,

– za estonsku vladu, N. Grünberg, u svojstvu agenta,

– za Europsku komisiju, K. Toomus i C. Vrignon, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 10. ožujka 2022.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: estonski

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 108. UFEU-a te članka 2. točke (e), članka 3. stavaka 2. i 3. i članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i. Uredbe (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70 (SL 2007., L 315, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 13., str. 96. i ispravak SL 2021., L 48, str. 5.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2016/2338 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. (SL 2016., L 354., str. 22.) (u daljnjem tekstu: Uredba br. 1370/2007).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Lux Express Estonia AS i Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriuma (Ministarstvo gospodarstva i komunikacija, Estonija) u vezi s odbijanjem potonjeg da naknadi štetu koju je spomenuto društvo navodno pretrpjelo zbog ispunjavanja obveze predviđene estonskim pravom da besplatno preveze određene skupine putnika, za što od estonske države ne dobiva naknadu.

Pravni okvir

Pravo Unije

Odluka 65/271/EEZ

3 Prva do treće uvodne izjave Odluke Vijeća 65/271/EEZ od 13. svibnja 1965. o usklađivanju određenih odredbi koje utječu na tržišno natjecanje u željezničkom i cestovnom prijevozu te prijevozu unutarnjim vodnim putovima (SL 1965., L 88, str. 1500.) glasile su:

„budući da je jedan od ciljeva zajedničke prometne politike ukloniti nejednakosti koje mogu bitno narušiti uvjete tržišnog natjecanja u prometu […];

budući da se nejednakosti pojavljuju osobito u područjima oporezivanja, državnih intervencija u prometu i socijalnih sustava;

budući da je stoga potrebno poduzeti mjere kako bi se:

[…]

– u pogledu državnih intervencija u prometu, u najvećoj mogućoj mjeri smanjile obveze obavljanja javnih usluga, pravično naknadio financijski teret koji proizlazi iz zadržanih obveza odnosno obveza koje odgovaraju sniženjima cijena zbog socijalnih razloga, standardizirali financijski izvještaji željezničkih prijevoznika, ostvarila njihova financijska autonomija i definirali sustavi potpora koje se primjenjuju na promet, uzimajući u obzir posebne značajke tog sektora,

[…]” [neslužbeni prijevod]

4 U članku 6. te odluke određivalo se:

„Od 1. srpnja 1967. financijski teret koji u području prijevoza putnika proizlazi iz primjene cijena i uvjeta prijevoza koje je propisala država članica u interesu određene društvene skupine ili više njih mora se nadoknaditi u skladu sa zajedničkim postupcima.” [neslužbeni prijevod]

Uredba (EEZ) br. 1191/69

5 U prvoj do treće uvodne izjave te u trinaestoj uvodnoj izjavi Uredbe Vijeća (EEZ) br. 1191/69 od 26. lipnja 1969. o aktivnostima država članica koje se odnose na obveze svojstvene konceptu javnih usluga u željezničkom, cestovnom i prijevozu unutarnjim plovnim putovima (SL 1969., L 156, str. 1.) bilo je propisano:

„budući da je jedan od ciljeva zajedničke prometne politike ukloniti nejednakosti do kojih dolazi prilikom propisivanja prijevoznicima obveza svojstvenih konceptu javnih usluga, koje mogu bitno narušiti uvjete tržišnog natjecanja, a koje nameću države članice;

budući da je stoga nužno ukinuti obveze obavljanja javnih usluga određene u ovoj uredbi; budući da je njihovo zadržavanje u određenim slučajevima ipak nužno kako bi se osiguralo pružanje dostatnih usluga prijevoza; budući da se to pružanje ocjenjuje s obzirom na postojeću ponudu prijevoza, potražnju za njim i potrebe zajednice;

budući da se te mjere ukidanja ne primjenjuju na cijene i uvjete prijevoza koji su poduzetnicima u prijevozu putnika nametnuti u interesu određene društvene skupine ili više njih;

[…]

budući da se, osim toga, u članku 6. [Odluke 65/271] pripisuje da države članice moraju nadoknaditi financijski teret koji u području prijevoza putnika proizlazi iz primjene cijena i uvjeta prijevoza propisanih u interesu određene društvene skupine […]” [neslužbeni prijevod]

6 U članku 1. te uredbe propisivalo se:

„1. Države članice ukidaju obveze svojstvene konceptu javnih usluga koje su određene u ovoj uredbi, a odnose se na željeznički, cestovni i prijevoz unutarnjim vodnim putovima.

2. Međutim, obveze se mogu zadržati u mjeri u kojoj su nužne kako bi se osiguralo pružanje dostatnih usluga prijevoza.

3. Stavak 1. ne primjenjuje se, kad je riječ o prijevozu putnika, na cijene i uvjete prijevoza koje je odredila neka država članica u interesu određene društvene skupine ili više njih.

4. Financijski teret koji za prijevoznike proizlazi iz zadržavanja obveza navedenih u stavku 2. kao i primjena cijena i uvjeta prijevoza spomenutih u stavku 3. nadoknađuju se u skladu sa zajedničkim postupcima navedenima u ovoj uredbi.” [neslužbeni prijevod]

7 Članak 9. navedene uredbe glasio je:

„1. Iznos naknade za financijski teret koji poduzetnici snose zbog primjene na prijevoz putnika cijena i uvjeta prijevoza propisanih u interesu određene društvene skupine ili više njih određuje se u skladu sa zajedničkim postupcima utvrđenima u člancima 11. do 13.

2. Naknada je plativa od 1. siječnja 1971.

[…]" [neslužbeni prijevod]

Uredba br. 1370/2007

8 Uvodne izjave 2. do 4., 34. i 35. Uredbe br. 1370/2007 glase kako slijedi:

„(2) Člankom 86. stavkom 2. Ugovora utvrđuje se da prijevoznici kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa podliježu pravilima sadržanim u Ugovoru, posebno pravilima tržišnog natjecanja, u mjeri u kojoj primjena takvih pravila ni pravno ni stvarno ne ometa provedbu pojedinih zadaća koje su im povjerene.

(3) Članak 73. Ugovora predstavlja *lex specialis* u vezi s člankom 86. stavkom 2. On uspostavlja pravila primjenjiva na povrat sredstava za obveze obavljanja javnih usluga u kopnenom prometu.

(4) Glavni ciljevi Bijele knjige Komisije od 12. rujna 2001. ‚Europska prometna politika za 2010.: vrijeme za odluku' jesu jamčiti sigurne, učinkovite i visokokvalitetne usluge prijevoza putnika kroz uređeno tržišno natjecanje, osiguravajući također transparentnost i obavljanje usluga javnog prijevoza putnika, te uzimajući u obzir čimbenike društvenog razvoja, razvoja okoliša i regionalnog razvoja, odnosno ponuditi posebne tarifne uvjete pojedinim skupinama putnika kao što su umirovljenici, te ukloniti nejednakosti između prijevoznika iz različitih država članica koje mogu dovesti do značajnog narušavanja tržišnog natjecanja.

[…]

(34) Naknada za javnu uslugu može se pokazati nužnom u sektoru kopnenog prijevoza putnika, tako da prijevoznici odgovorni za obavljanje javnih usluga djeluju na temelju načela i pod uvjetima koji im omogućuju obavljanje njihovih zadaća. Takva naknada može biti sukladna s Ugovorom prema članku 73. pod određenim uvjetima. Prvo, mora se dodijeliti da bi se osiguralo pružanje usluga koje su usluge od općeg interesa u smislu Ugovora. Drugo, da bi se izbjegla neopravdana narušavanja tržišnog natjecanja, ona ne smije prijeći iznos potreban za pokrivanje neto troškova nastalih ispunjavanjem obveza obavljanja javne usluge, uzimajući u obzir proizašle prihode i razumnu dobit.

(35) Naknade koje nadležna tijela dodijele u skladu s odredbama ove Uredbe mogu se stoga izuzeti od obveze prethodne obavijesti [prijave] iz članka 88. stavka 3. Ugovora."

9 U članku 1. te uredbe određuje se:

„1. Svrha ove Uredbe je određivanje kako, u skladu s pravilima zakonodavstva Zajednice, nadležna tijela mogu djelovati u području javnog prijevoza putnika da bi zajamčila pružanje

usluga od općeg interesa koje su, između ostalog, brojnije, sigurnije, kvalitetnije ili pružene uz niži trošak od onih koje bi samo tržište moglo ponuditi.

S tim ciljem ova Uredba utvrđuje uvjete pod kojima nadležna tijela, prilikom određivanja obveza obavljanja javnih usluga ili njihovog ugovaranja, operaterima javnih usluga nadoknađuju nastale troškove i/ili dodjeljuju isključiva prava u zamjenu za ispunjavanje obveza obavljanja javnih usluga.

2. Ova se Uredba primjenjuje na nacionalno i prekogranično obavljanje usluga javnog željezničkog prijevoza putnika, drugim vrstama prijevoza tračnicom, te cestom, osim na usluge koje se obavljaju uglavnom zbog svoje povijesne važnosti ili turističkog značaja. Države članice mogu primjenjivati ovu Uredbu na javni prijevoz putnika unutarnjim plovnim putovima i, ne dovodeći u pitanje Uredbu Vijeća (EEZ) br. 3577/92 od 7. prosinca 1992. o primjeni načela slobode pružanja usluga u pomorskom prijevozu unutar država članica (pomorska kabotaža) [(SL 1992., L 364, str. 7.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 7., str. 17.)], na nacionalna mora.

[…]”

10 U članku 2. Uredbe br. 1370/2007 navodi se:

„Za potrebe ove Uredbe:

(a) ‚javni prijevoz putnika’ znači usluge prijevoza putnika od općeg gospodarskog interesa dostupne javnosti na nediskriminirajućoj i stalnoj osnovi;

(b) ‚nadležno tijelo’ znači svako tijelo javne vlasti ili skupinu tijela javne vlasti države članice ili država članica s ovlastima intervencije u javni prijevoz putnika na danom zemljopisnom području, odnosno svako tijelo kojem je dana takva ovlast;

[…]

(e) ‚obveza obavljanja javne usluge’ znači zahtjev koji odredi nadležno tijelo da bi osiguralo usluge javnog prijevoza putnika od općeg interesa koje operater, kad bi uzeo u obzir samo svoje komercijalne interese, ne bi preuzeo ili ih ne bi preuzeo u istom opsegu ili pod istim uvjetima bez naknade;

[…]

(l) ‚opće pravilo’ znači mjera koja se bez diskriminacije primjenjuje na sve usluge javnog prijevoza putnika iste vrste na danom zemljopisnom području za koje je odgovorno nadležno tijelo;

[…]”

11 U članku 2.a stavku 2. te uredbe predviđa se:

„Specifikacijama obveza obavljanja javnih usluga i s njima povezanom naknadom neto financijskog učinka obveza obavljanja javnih usluga:

(a) postižu se ciljevi politike javnog prijevoza na ekonomičan način;

(b) dugoročno se financijski podupire pružanje usluga javnog prijevoza putnika u skladu sa zahtjevima utvrđenima politikom javnog prijevoza.”

12 Članak 3. navedene uredbe glasi kako slijedi:

„1. Ako nadležno tijelo odluči dodijeliti isključivo pravo i/ili naknadu bilo kakve naravi operateru po svom izboru u zamjenu za ispunjavanje obveza obavljanja javnih usluga, to čini u okviru ugovora o javnim uslugama.

2. Odstupajući od stavka 1., obveze obavljanja javnih usluga kojima je cilj uspostava maksimalnih tarifa za sve putnike ili za određene skupine putnika također mogu podlijegati općim pravilima. U skladu s načelima navedenim u člancima 4. i 6. te u Prilogu, nadležno tijelo nadoknađuje operateru javne usluge neto financijski učinak, bio on pozitivan ili negativan, troškova koje je pretrpio i prihoda koje je ostvario poštovanjem tarifnih obveza utvrđenih u općim pravilima, i to na način koji onemogućuje prekomjernu naknadu. Ovo je neovisno o pravu nadležnih tijela da obveze obavljanja javnih usluga kojima se određuju maksimalne tarife ugrade u ugovore o javnim uslugama.

3. Ne dovodeći u pitanje odredbe članaka 73., 86., 87. i 88. Ugovora, države članice iz područja primjene ove Uredbe mogu isključiti opća pravila o financijskoj naknadi za obveze obavljanja javnih usluga kojima se određuju maksimalne tarife za učenike, studente, vježbenike i osobe smanjene pokretljivosti. Ova se opća pravila priopćavaju u skladu sa člankom 88. Ugovora. Svaka takva obavijest sadržava cjelovite informacije o mjeri i, posebno, pojedinosti načina izračuna.”

13 U članku 4. stavku 1. te uredbe određuje se:

„Ugovori o javnim uslugama i opća pravila:

[…]

(b) unaprijed utvrđuju na objektivan i transparentan način:
   i. parametre na temelju kojih se računa eventualno plaćanje naknade; i
   ii. prirodu i doseg svih dodijeljenih isključivih prava, na način koji onemogućuje prekomjernu naknadu.

[…]”

14 U članku 6. stavku 1. Uredbe br. 1370/2007 propisuje se:

„Sve naknade u vezi s općim pravilom ili s ugovorom o javnim uslugama u skladu su s člankom 4., bez obzira na to kako je ugovor dodijeljen. Sve naknade, bilo koje prirode, u vezi s ugovorom o javnim uslugama koji nije dodijeljen u skladu s člankom 5. stavkom 1., 3. ili 3.b odnosno u vezi s općim pravilom, također moraju biti u skladu s odredbama iz Priloga.”

15 Na temelju članka 9. stavka 1. te uredbe:

„Naknada za javnu uslugu obavljanja javnog prijevoza putnika ili za poštovanje tarifnih obveza ustanovljenih općim pravilima, koja je plaćena u skladu s ovom Uredbom, sukladna je sa zajedničkim tržištem. Takva je naknada izuzeta od obveze prethodne prijave utvrđene u članku 88. stavku 3. Ugovora.”

16 U članku 10. stavku 1. navedene uredbe određuje se:

„Uredba […] br. 1191/69 stavlja se izvan snage. […]”

17 U točki 2. Priloga Uredbi br. 1370/2007, naslovljenog „Pravila primjenjiva na naknade u slučajevima iz članka 6. stavka 1.”, propisuje se:

„Naknada ne smije prelaziti iznos koji odgovara neto financijskom učinku jednakom zbroju učinaka, pozitivnih ili negativnih, poštovanja obveza obavljanja javnih usluga na troškove i prihode operatera javnih usluga. Učinci se ocjenjuju uspoređivanjem situacije u kojoj se poštuje obveza obavljanja javne usluge sa situacijom koja bi postojala kad se obveza ne bi poštovala. […]”

Estonsko pravo

18 U članku 34. ühistranspordiseadusa (Zakon o javnom prijevozu) od 1. listopada 2015. (RT I 2015., 2), u verziji koja se primjenjuje na glavni postupak (u daljnjem tekstu: ÜTS), određuje se:

„Svi prijevoznici koji na nacionalnom državnom području pružaju usluge linijskog cestovnog prijevoza, prijevoza unutarnjim vodnim putovima i željezničkog prijevoza dužni su besplatno prevoziti djecu koja 1. listopada tekuće školske godine još nisu navršila sedam godina i djecu u pogledu koje je odgođen početak obaveznog školovanja, osobe s invaliditetom mlađe od 16 godina, osobe s teškim invaliditetom starije od 16 godina, osobe sa znatnim oštećenjem vida, pratitelje osoba s teškim ili znatnim oštećenjem vida te pse vodiče odnosno pse pomagače osobi s invaliditetom. Za besplatan prijevoz tih skupina putnika prijevoznik ne dobiva nikakvu naknadu.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

19 Eesti Buss OÜ i Lux Express Estonia privatna su poduzeća koja u Estoniji obavljaju cestovni prijevoz na komercijalnim autobusnim linijama. Ta su poduzeća podnijela 5. lipnja 2019. zahtjev za naknadu štete ministru gospodarstva i infrastrukture (Estonija) u ukupnom iznosu od 537 219 eura na ime gubitka prihoda koji su navodno pretrpjela tijekom 2018. godine zbog ispunjavanja obveze iz članka 34. ÜTS-a da u okviru obavljanja usluga komercijalnog linijskog prijevoza na estonskom državnom području besplatno prevoze određene skupine putnika, za što od države ne dobivaju naknadu.

20 Ministar gospodarstva i infrastrukture odbio je 10. srpnja 2019. taj zahtjev uz obrazloženje da, u skladu s člankom 34. ÜTS-a, prijevoznik ne prima nikakvu naknadu za besplatan prijevoz putnika.

21 Društvo Eesti Buss spojilo se 29. srpnja 2019. s društvom Lux Express Estonia te je izbrisano iz registra trgovačkih društava.

22 Društvo Lux Express Estonia podnijelo je 12. kolovoza 2019. tužbu Tallinna Halduskohusu (Upravni sud u Tallinnu, Estonija), sudu koji je uputio zahtjev, zahtijevajući da se Republici Estoniji naloži plaćanje iznosa od 851 960 eura, uvećanog za zatezne kamate, koji odgovara vrijednosti prihoda koji su prema tvrdnjama tog društva izgubljeni u razdoblju od 1. siječnja 2018. do 31. srpnja 2019. zbog primjene članka 34. ÜTS-a. Navedeno društvo proširilo je taj zahtjev na gubitak prihoda navodno pretrpljen u razdoblju od 1. siječnja 2016. do 31. siječnja 2020., u iznosu od 2 061 781 euro, uvećanom za zatezne kamate.

23 Društvo Lux Express Estonia istaknulo je, među ostalim, to da obveza iz članka 34. ÜTS-a predstavlja obvezu obavljanja javne usluge u smislu članka 2. točke (e) Uredbe br. 1370/2007. Prema njegovu mišljenju, iz članka 1. stavka 1. te uredbe proizlazi da su države članice dužne prijevoznicima nadoknaditi troškove nastale ispunjavanjem obveza obavljanja javnih usluga. To društvo smatra da je članak 34. ÜTS-a neusklađen s navedenom uredbom jer zabranjuje plaćanje naknade za ispunjavanje spomenute obveze. Činjenica da Republika Estonija nije prethodno prijavila Komisiji tu odredbu u skladu s člankom 3. stavkom 3. Uredbe br. 1370/2007 i člankom 108. UFEU-a ne isključuje plaćanje naknade. Društvo Lux Express Estonia također je iznijelo tvrdnju da bi mu naknada, ako se zaključi da Uredba br. 1370/2007 nije primjenjiva na glavni postupak, trebala biti isplaćena na temelju načela proporcionalnosti i članaka 16., 17., 41. i 51. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja).

24 Ministarstvo gospodarstva i komunikacija istaknulo je da Uredba br. 1370/2007 nije primjenjiva na glavni postupak s obzirom na to da društvo Lux Express Estonia nije sklopilo ugovor o javnim uslugama s nadležnim tijelom, nego usluge pruža na komercijalnim linijama. Nadalje, navedeno ministarstvo smatra da se člankom 3. stavkom 3. Uredbe br. 1370/2007 dopušta da se iz područja primjene te uredbe isključe situacije u kojima su u općem pravilu određene maksimalne tarife za određene skupine putnika. Osim toga, budući da nije isplaćena nikakva naknada, nije potrebno o tome obavještavati Komisiju. Ministarstvo gospodarstva i komunikacija također je istaknulo da, čak i ako se pretpostavi da obveza iz članka 34. ÜTS-a predstavlja obvezu obavljanja javne usluge u smislu navedene uredbe, potonja ne nalaže plaćanje naknade prijevozniku. Ni odredbe UFEU-a ne obvezuju na dodjelu državne potpore. Spomenuto ministarstvo smatra da je pružanje usluga društva Lux Express Estonia ekonomski održivo i bez naknade.

25 Sud koji je uputio zahtjev navodi da društvo Lux Express Estonia pruža komercijalne usluge autobusnog prijevoza na temelju operativne licencije Zajednice i da nije sklopilo nikakav ugovor o javnim uslugama s nadležnim nacionalnim ili lokalnim tijelima. To društvo ne prima nikakvu naknadu na teret javnih sredstava na ime troškova pružanja tih usluga.

26 Sud koji je uputio zahtjev dvoji, kao prvo, o tome primjenjuje li se Uredba br. 1370/2007 na činjenice iz glavnog predmeta. U tom smislu on napominje da društvo Lux Express Estonia pruža uslugu prijevoza putnika od općeg gospodarskog interesa u smislu članka 2. točke (a) te uredbe jer postoji javni interes za tim da se osigura linijski autobusni prijevoz između različitih gradova u Estoniji i da ta usluga pridonese slobodnom kretanju osoba. U tim se okolnostima postavlja pitanje može li se ta obveza smatrati „obvezom obavljanja javne usluge” u smislu članka 2. točke (e) te uredbe ako nadležno tijelo, kako je definirano u njezinu članku 2. točki (b), nije s prijevoznikom sklopilo ugovor o javnim uslugama, nego je zakonom propisalo obvezu da prijevoznici koji pružaju usluge linijskog prijevoza na nacionalnom državnom području besplatno prevoze određene skupine putnika.

27 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, ÜTS se može smatrati općim pravilom u smislu članka 2. točke (l) i članka 3. stavka 2. Uredbe br. 1370/2007 te se, prema tome, potonja primjenjuje na glavni predmet. Naime, u članku 34. ÜTS-a propisuje se maksimalna tarifa (besplatni prijevoz) za određene skupine putnika. Određivanje navedene maksimalne tarife u općem pravilu može, u skladu s člankom 3. stavkom 2. navedene uredbe, predstavljati obvezu obavljanja javne usluge. Nadalje, time što određenim skupinama putnika daje pravo na besplatan prijevoz, članak 34. ÜTS-a služi cilju da se putnicima usluga pruži uz niži trošak, navedenom u članku 1. stavku 1. te uredbe. Osim toga, nije vjerojatno da bi poduzetnik, ako bi vodio računa samo o vlastitim komercijalnim interesima, pružao uslugu besplatnog prijevoza tih putnika bez intervencije javnih tijela.

28 Ako se pretpostavi da je Uredba br. 1370/2007 primjenjiva na glavni postupak, sud koji je uputio zahtjev dvoji, kao drugo, o tome može li država članica uskratiti plaćanje naknade prijevozniku na ime troškova koji proizlaze iz obveze obavljanja javne usluge. Prema mišljenju tog suda, iz druge rečenice članka 3. stavka 2. te uredbe proizlazi da nadležno tijelo prijevozniku isplaćuje naknadu za ispunjavanje tarifne obveze određene u općem pravilu. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je također moguće iz članka 1. stavka 1. drugog podstavka i članka 4. stavka 1. točke (b) podtočke i. navedene uredbe izvesti zaključak da nadležno tijelo, kad prijevozniku propisuje obvezu obavljanja javne usluge, predviđa naknadu za ispunjavanje te obveze. Međutim, u toj odredbi upućuje se i na mogućnost neplaćanja bilo kakve naknade.

29 Sud koji je uputio zahtjev pita se, kao treće, dopušta li se člankom 3. stavkom 3. Uredbe br. 1370/2007 da se iz područja njezine primjene isključe ne samo opća pravila koja se odnose na financijsku naknadu za obveze obavljanja javnih usluga kojima se određuju maksimalne tarife za učenike, studente, vježbenike i osobe smanjene pokretljivosti, nego i opća pravila kojima je cilj uspostava maksimalnih tarifa za skupine putnika različite od onih navedenih u toj odredbi, spomenute u članku 34. ÜTS-a, kao što su djeca predškolske dobi, osobe s invaliditetom mlađe od 16 godina, osobe s teškim invaliditetom starije od 16 godina, osobe sa znatnim oštećenjem vida, pratitelji osoba s teškim ili znatnim oštećenjem vida te psi vodiči odnosno psi pomagači osobi s invaliditetom. Taj sud također dvoji o tome primjenjuje li se obveza prijave iz navedenog članka 3. stavka 3. te iz članka 108. UFEU-a na situacije u kojima se u općim pravilima kojima se uređuju maksimalne tarife ne propisuje plaćanje naknade prijevoznicima koji ispunjavaju obvezu obavljanja javne usluge jer u tim situacijama nema opasnosti od dodjele državne potpore.

30 U slučaju da Sud ocijeni da se Uredba br. 1370/2007 ne može primijeniti na glavni predmet, sud koji je uputio zahtjev pita se, kao četvrto, proizlazi li obveza plaćanja prijevoznicima naknade za ispunjavanje obveze propisane u članku 34. ÜTS-a iz nekog drugog pravnog akta Unije, poput Povelje.

31 U slučaju da odluči priznati takvu naknadu društvu Lux Express Estonia, taj sud dvoji, kao peto, o uvjetima koje valja poštovati prilikom određivanja iznosa naknade kako ona ne bi bila u suprotnosti s pravilima u području državnih potpora. Prema mišljenju navedenog suda, moguće je da gubitak prihoda od prodaje prijevoznih karata može i ne biti odgovarajuća osnova za izračun troškova ispunjavanja obveze iz članka 34. ÜTS-a s obzirom na to da društvo Lux Express Estonia slobodno utvrđuje cijene tih karata i da su linije koje se opslužuju na estonskom državnom području slabo konkurentne. Sud koji je uputio zahtjev pita se može li se, kako bi se prilikom tog izračuna onemogućila prekomjerna naknada, čak i pod pretpostavkom da Uredba br. 1370/2007 nije primjenjiva na glavni predmet, analogijom pozvati na pravila sadržana u Prilogu toj uredbi.

32 U tim je okolnostima Tallinna Halduskohus (Upravni sud u Tallinnu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li slučaj u kojem se svim privatnopravnim poduzetnicima koji na nacionalnom državnom području pružaju usluge komercijalnog linijskog cestovnog i željezničkog prijevoza te prijevoza unutarnjim vodnim putovima zakonom nalaže jednaka obveza da putnike određenih skupina prevoze besplatno (djeca predškolske dobi, osobe s invaliditetom mlađe od 16 godina, osobe s teškim invaliditetom starije od 16 godina, osobe sa znatnim oštećenjem vida, pratitelji osoba s teškim ili znatnim oštećenjem vida te psi vodiči odnosno psi pomagači osobi s invaliditetom) smatrati određivanjem obveze obavljanja javne usluge u smislu članka 2. točke (e) i članka 3. stavka 2. Uredbe br. 1370/2007?

2. Ako je riječ o obvezi obavljanja javne usluge u smislu Uredbe br. 1370/2007: može li država članica u skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom (b) podtočkom i. Uredbe br. 1370/2007 na temelju nacionalnog zakona uskratiti plaćanje naknade prijevozniku koji ispunjava navedenu obvezu?

   Ako država članica ima pravo uskratiti plaćanje naknade prijevozniku, u kojim to okolnostima može učiniti?

3. Dopušta li se člankom 3. stavkom 3. Uredbe br. 1370/2007 to da se iz područja njezine primjene isključe opća pravila za određivanje maksimalnih tarifa za skupine putnika različite od onih navedenih u toj odredbi?

   Vrijedi li obveza obavještavanja Komisije iz članka 108. UFEU-a i u slučaju kad se općim pravilima za određivanje maksimalnih tarifa ne predviđa plaćanje nikakve naknade prijevozniku?

4. Ako Uredba br. 1370/2007 nije primjenjiva u ovom slučaju: može li se plaćanje naknade temeljiti na nekom drugom pravnom aktu Unije (kao što je Povelja)?

5. Koje uvjete treba ispunjavati naknada koju eventualno valja priznati prijevozniku kako bi bila u skladu s pravilima o državnim potporama?”

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

33 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 2. točku (e) Uredbe br. 1370/2007 tumačiti na način da pojam „obveza obavljanja javne usluge” iz te odredbe obuhvaća obvezu poduzetnika koji na državnom području dotične države članice pružaju usluge linijskog cestovnog i željezničkog prijevoza te prijevoza unutarnjim vodnim putovima, predviđene u članku 34. ÜTS-a, da besplatno prevoze određene skupine putnika, među ostalim, djecu predškolske dobi i određene kategorije osoba s invaliditetom, za što od države ne dobivaju naknadu.

34 Valja podsjetiti na to da u skladu s člankom 1. stavkom 1. prvim podstavkom Uredbe br. 1370/2007, ona ima za svrhu to da odredi kako, u skladu s pravilima zakonodavstva Unije, nadležna tijela mogu djelovati u području javnog prijevoza putnika da bi zajamčila pružanje usluga od općeg interesa koje su, između ostalog, brojnije, sigurnije, kvalitetnije ili pružene uz niži trošak od onih koje bi moglo ponuditi samo tržište. Nadalje, iz članka 1. stavka 2. te uredbe proizlazi da se ona primjenjuje na nacionalno i prekogranično obavljanje usluga javnog željezničkog prijevoza putnika, drugim vrstama prijevoza tračnicom, te cestom, osim na usluge koje se obavljaju uglavnom zbog svoje povijesne važnosti ili turističkog značaja. Iz područja primjene navedene uredbe isključen je, među ostalim, javni prijevoz putnika unutarnjim vodnim putovima. Međutim, države članice mogu primijeniti tu uredbu na navedeni način prijevoza. Iz elemenata podnesenih Sudu nije vidljivo da se Republika Estonija koristila tom mogućnošću.

35 U članku 2. točki (e) Uredbe br. 1370/2007 pojam „obveza obavljanja javne usluge” definiran je kao „zahtjev koji odredi nadležno tijelo da bi osiguralo usluge javnog prijevoza putnika od općeg interesa koje operater, kad bi uzeo u obzir samo svoje komercijalne interese, ne bi preuzeo ili ih ne bi preuzeo u istom opsegu ili pod istim uvjetima bez naknade”.

36 U skladu s člankom 2. točkom (b) Uredbe br. 1370/2007, „nadležno tijelo” je, za potrebe te uredbe, „svako tijelo javne vlasti ili skupina tijela javne vlasti države članice ili država članica s ovlastima intervencije u javni prijevoz putnika na danom zemljopisnom području, odnosno svako tijelo kojem je dana takva ovlast”.

37 Nadalje, iz članka 3. te uredbe proizlazi da obveze obavljanja javnih usluga mogu biti predmet ugovora o javnim uslugama ili općeg pravila, u smislu članka 2. točke (l) navedene uredbe, to jest mjere koja se bez diskriminacije primjenjuje na sve usluge javnog prijevoza putnika iste vrste na danom zemljopisnom području.

38 U predmetnom je slučaju na sudu koji je uputio zahtjev, a koji je jedini nadležan za ocjenu činjenica, da utvrdi ispunjava li obveza iz članka 34. ÜTS-a uvjete navedene u članku 2. točki (e) Uredbe br. 1370/2007.

39 Međutim, iz elemenata kojima Sud raspolaže proizlazi, najprije, to da je navedena obveza sadržana u zakonskoj odredbi. Stoga se može smatrati da ju je, s jedne strane, odredilo javno tijelo države članice koje može djelovati u području javnog prijevoza putnika, odnosno „nadležno tijelo” u smislu članka 2. točaka (b) i (e) Uredbe br. 1370/2007 i da je, s druge strane, ta obveza utvrđena u okviru „općeg pravila” u smislu članka 2. točke (l) te uredbe.

40 Nadalje, iz članka 34. ÜTS-a proizlazi da su svi prijevoznici koji na estonskom državnom području pružaju usluge linijskog cestovnog prijevoza, prijevoza unutarnjim vodnim putovima i željezničkog prijevoza dužni besplatno prevoziti određene skupine putnika, među ostalim, djecu predškolske dobi i određene kategorije osoba s invaliditetom. U svojim pisanim očitovanjima estonska vlada pojašnjava da je obveza iz te odredbe propisana kako bi se obiteljima s malom djecom i osobama s invaliditetom omogućilo da se koriste javnim prijevozom tako da on za njih postane povoljniji i pristupačniji. Članak 34. ÜTS-a svjedoči, prema mišljenju te vlade, o posebnoj pozornosti koju estonsko društvo posvećuje tim osobama.

41 Riječ je o jednom od glavnih ciljeva Bijele knjige Komisije od 12. rujna 2001., koji se posebno navode u uvodnoj izjavi 4. Uredbe br. 1370/2007, među kojima je i cilj da se pojedinim skupinama putnika kao što su umirovljenici ponude posebni tarifni uvjeti. Stoga se čini da je obveza iz te odredbe propisana kako bi se osiguralo pružanje usluga prijevoza putnika koje su od općeg interesa.

42 Naposljetku, sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da je malo vjerojatno da bi poduzetnik, ako bi vodio računa samo o vlastitim komercijalnim interesima, preuzeo tu obvezu bez naknade.

43 U tim okolnostima valja zaključiti, podložno konačnoj ocjeni suda koji je uputio zahtjev s obzirom na sve relevantne elemente, da se u članku 34. ÜTS-a propisuje „obveza obavljanja javne usluge” u smislu članka 2. točke (b) Uredbe br. 1370/2007 s obzirom na to da se sve prijevoznike koji na nacionalnom državnom području pružaju usluge linijskog cestovnog ili željezničkog prijevoza obvezuje na besplatan prijevoz određenih skupina putnika, među ostalim, djece predškolske dobi i određenih kategorija osoba s invaliditetom.

44 To utvrđenje nije pobijeno argumentom estonske vlade prema kojem se navedena uredba ne primjenjuje na obavljanje usluga prijevoza putnika izvan ugovorâ o javnim uslugama.

45 Naime, dovoljno je istaknuti to da se, s jedne strane, u članku 1. stavku 1. drugom podstavku Uredbe br. 1370/2007 obveze obavljanja javnih usluga ne razlikuju s obzirom na način na koji su definirane.

46 S druge strane, kao što je istaknuto u točki 37. ove presude, iz članka 3. Uredbe br. 1370/2007 proizlazi da se ona primjenjuje i na obveze obavljanja javnih usluga predviđene u ugovoru o javnim uslugama i na obveze propisane u okviru općih pravila. U stavku 2. spomenutog članka 3. čak se izričito navode nacionalne mjere, propisane u općim pravilima, kojima se određuju maksimalne tarife za određene skupine putnika. Te mjere uključuju obvezu besplatnog prijevoza putnika poput one propisane u članku 34. ÜTS-a.

47 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 2. točku (e) Uredbe br. 1370/2007 treba tumačiti na način da pojam „obveza obavljanja javne usluge” iz te odredbe obuhvaća obvezu poduzetnika koji na državnom području dotične države članice obavljaju javnu uslugu linijskog cestovnog i željezničkog prijevoza, predviđenu u odredbi nacionalnog zakonodavstva, da besplatno prevoze određene skupine putnika, među ostalim, djecu predškolske dobi i određene kategorije osoba s invaliditetom, za što od države ne dobivaju naknadu.

Drugo pitanje

48 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita, u slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, kao prvo, treba li članak 4. stavak 1. točku (b) podtočku i. Uredbe br. 1370/2007 tumačiti na način da nadležnim tijelima dopušta da poduzetnicima koji na državnom području dotične države članice obavljaju javnu uslugu linijskog cestovnog i željezničkog prijevoza uskrate plaćanje naknade za troškove nastale ispunjavanjem obveze obavljanja javne usluge. Ako navedena tijela smiju uskratiti plaćanje navedene naknade, sud koji je uputio zahtjev pita Sud, kao drugo, o uvjetima pod kojima ona to mogu učiniti.

49 Iz obrazloženja odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da se prvi dio tog pitanja temelji na pretpostavci da se Uredbom br. 1370/2007 nadležnim tijelima nalaže obveza nadoknađivanja financijskog tereta proizišlog iz obveza obavljanja javnih usluga.

50 Kako bi se sudu koji je uputio zahtjev dao koristan odgovor, valja najprije provjeriti valjanost te pretpostavke.

51 U tom pogledu, u članku 3. stavku 1. te uredbe propisuje se da ako nadležno tijelo odluči dodijeliti isključivo pravo i/ili naknadu bilo kakve naravi operateru po svom izboru u zamjenu za ispunjavanje obveza obavljanja javnih usluga, to čini u okviru ugovora o javnim uslugama.

52 Prema tome, navedenom se odredbom ustanovljuje načelo u skladu s kojim se obveze obavljanja javnih usluga i pripadajuće naknade moraju utvrditi u okviru ugovora o javnim uslugama.

53 Iznimno od te odredbe, u prvoj rečenici članka 3. stavka 2. navedene uredbe dopušta se mogućnost da se putem općih pravila utvrde obveze obavljanja javnih usluga kojima je cilj uspostava maksimalnih tarifa za sve putnike ili za određene skupine putnika.

54 U skladu s drugom rečenicom članka 3. stavka 2. Uredbe br. 1370/2007, nadležno tijelo nadoknađuje operateru javne usluge neto financijski učinak, bio on pozitivan ili negativan, troškova koje je pretrpio i prihoda koje je ostvario poštovanjem tarifnih obveza utvrđenih u općim pravilima, i to na način koji onemogućuje prekomjernu naknadu. Ta se naknada plaća u skladu s načelima navedenima u člancima 4. i 6. te uredbe te u njezinu prilogu.

55 Iz upotrebe obvezujućeg izraza „nadležno tijelo nadoknađuje" proizlazi da ta odredba propisuje obvezu za nadležna tijela, a ne puku mogućnost.

56 To tumačenje potvrđuje kontekst navedene odredbe. Naime, u članku 1. stavku 1. drugom podstavku Uredbe br. 1370/2007 navode se „uvjet[i] pod kojima nadležna tijela, prilikom određivanja obveza obavljanja javnih usluga […], operaterima javnih usluga nadoknađuju nastale troškove". Članak 2.a stavak 2. te uredbe odnosi se na specifikacije obveza obavljanja javnih usluga i na „s njima povezan[u] naknad[u] neto financijskog učinka".

57 Nadalje, iz razvoja propisa Unije u predmetnom području vidljivo je da obveza nadoknađivanja financijskog tereta koji proizlazi iz obveza obavljanja javnih usluga datira još od Odluke 65/271, čiji je članak 6. određivao da se, od 1. srpnja 1967., financijski teret koji u području prijevoza putnika proizlazi iz primjene cijena i uvjeta prijevoza koje je propisala država članica u interesu određene društvene skupine ili više njih mora nadoknaditi u skladu sa zajedničkim postupcima.

58 Ta je obveza potom u bitnom preuzeta u članku 1. stavku 4. Uredbe br. 1191/69, koja je stavljena izvan snage i zamijenjena Uredbom br. 1370/2007.

59 Točno je da je tekst prvonavedene odredbe izmijenjen Uredbom Vijeća (EEZ) br. 1893/91 od 20. lipnja 1991. o izmjeni Uredbe br. 1191/69 (SL 1991., L 169, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 7., svezak 2., str. 7.). Međutim, Sud je u bitnom ocijenio da Uredba br. 1191/69, kako je izmijenjena, predviđa – kad je riječ o financijskom teretu koji proizlazi iz navedenih obveza obavljanja javnih usluga – plaćanje naknade koja se utvrđuje u skladu s odredbama te uredbe (vidjeti u tom smislu presudu od 7. svibnja 2009., Antrop i dr., C-504/07, EU:C:2009:290, t. 21.).

60 Osim toga, kao što je to Komisija istaknula u svojim pisanim očitovanjima, zakonodavac Unije nije mijenjao članak 9. Uredbe br. 1191/69, iz kojeg proizlazi da je naknada financijskog tereta koji za prijevoznike proizlazi iz primjene na prijevoz putnika cijena i uvjeta prijevoza propisanih u interesu određene društvene skupine ili više njih plativa, na zahtjev tih prijevoznika, od 1. siječnja 1971.

61 Tumačenje u skladu s kojim se u članku 3. stavku 2. Uredbe br. 1370/2007 ne propisuje puka mogućnost, nego obveza nadležnih tijela da nadoknade troškove nastale ispunjavanjem obveza obavljanja javnih usluga navedenih u toj odredbi potvrđuju i ciljevi Unijinih propisa u predmetnom području.

62 Naime, kao prvo, iz prve do treće uvodne izjave Odluke 65/271 proizlazi da se njome nastojao postići cilj zajedničke prometne politike koji se sastoji od uklanjanja nejednakosti do kojih dolazi prilikom propisivanja prijevoznicima obveza svojstvenih konceptu javnih usluga, koje mogu bitno narušiti uvjete tržišnog natjecanja, a koje nameću države članice, osobito donošenjem mjera čiji je cilj pravična naknada financijskog tereta koji proizlazi iz obveza obavljanja javnih usluga koje odgovaraju sniženjima cijena zbog socijalnih razloga.

63 Prva do treće te trinaesta uvodna izjava Uredbe br. 1191/69 pokazuju da se njome nastojao postići isti cilj.

64 Navedeni se cilj nastoji postići i Uredbom br. 1370/2007, koja je, baš kao i Uredba br. 1191/69, donesena na temelju odredbi Ugovora koje se odnose na zajedničku prometnu politiku te njegovih odredbi koje se tiču državnih potpora (presuda od 24. srpnja 2003., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, t. 35.).

65 Naime, u uvodnim izjavama 2. i 3. Uredbe br. 1370/2007 podsjeća se na to da, podložno odstupanjima predviđenima u članku 73. UEZ-a (koji je postao članak 93. UFEU-a), a u skladu s člankom 86. stavkom 2. UEZ-a (koji je postao članak 106. stavak 2. UFEU-a), prijevoznici kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa podliježu pravilima sadržanima u Ugovoru, osobito pravilima tržišnog natjecanja, u mjeri u kojoj primjena takvih pravila ni pravno ni stvarno ne ometa provedbu pojedinih zadaća koje su im povjerene.

66 U uvodnoj izjavi 4. te uredbe navodi se, među ostalim, i cilj uklanjanja nejednakosti između prijevoznika iz različitih država članica, koji se nastojao postići Bijelom knjigom Komisije od 12. rujna 2001., naslovljenom „Europska prometna politika za 2010.: vrijeme za odluku”.

67 Iz toga proizlazi da zakonodavac Unije stalno slijedi cilj uklanjanja spomenutih nejednakosti.

68 Međutim, postizanje tog cilja zahtijeva da se svim nadležnim tijelima propiše obveza nadoknade troškova nastalih ispunjavanjem obveza obavljanja javnih usluga kojima je cilj uspostava maksimalnih tarifa za određene skupine putnika, a ne da plaćanje takve naknade bude puka mogućnost, što bi moglo dovesti do različitih uvjeta funkcioniranja tržišta javnog prijevoza unutar Unije.

69 Kao drugo, kao što to proizlazi iz članka 1. stavka 1. prvog podstavka Uredbe br. 1370/2007 i njezine uvodne izjave 4., navedenom je cilju dodan cilj osiguravanja, kroz uređeno tržišno natjecanje, pružanja usluga prijevoza putnika od općeg interesa koje su, između ostalog, brojnije, sigurnije, kvalitetnije ili pružene uz niži trošak od onih koje bi moglo ponuditi samo tržište.

70 Zakonodavac Unije priznao je u uvodnoj izjavi 34. te uredbe da se naknada za javnu uslugu može pokazati nužnom u sektoru kopnenog prijevoza putnika, tako da prijevoznici odgovorni za obavljanje javnih usluga djeluju na temelju načela i pod uvjetima koji im omogućuju obavljanje njihovih zadaća.

71 Iz prethodnih razmatranja proizlazi to da Uredba br. 1370/2007 obvezuje nadležna tijela na plaćanje naknade troškova koji proizlaze iz obveza obavljanja javne usluge.

72 Kad je riječ, nadalje, o članku 4. stavku 1. točki (b) podtočki i. Uredbe br. 1370/2007, u toj se odredbi propisuje da ugovori o javnim uslugama i opća pravila unaprijed utvrđuju na objektivan i transparentan način parametre na temelju kojih se računa „eventualno” plaćanje naknade.

73 U tom pogledu ništa ne upućuje na to da je zakonodavac Unije navedenom odredbom namjeravao dopustiti nadležnim tijelima udaljavanje od načela nadoknađivanja financijskog učinka poštovanja tarifnih obveza utvrđenih u općim pravilima, koje je postavljeno u članku 3. stavku 2. te uredbe.

74 Kad je riječ o izrazu „eventualno”, upotrijebljenom u članku 4. stavku 1. točki (b) podtočki i. navedene uredbe, iz konteksta te odredbe proizlazi da se njime upućuje na mogućnost nadležnih tijela, predviđenu u članku 1. stavku 1. drugom podstavku i članku 3. stavku 1. te uredbe, da u okviru ugovora o javnim uslugama, uz isključiva prava ili umjesto njih, plate operaterima naknadu u zamjenu za ispunjavanje obveza obavljanja javnih usluga.

75 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvi dio drugog pitanja valja odgovoriti tako da članak 3. stavak 2. i članak 4. stavak 1. točku (b) podtočku i. Uredbe br. 1370/2007 treba tumačiti na način da su nadležna tijela dužna platiti poduzetnicima koji na državnom području dotične države članice obavljaju javnu uslugu cestovnog i željezničkog prijevoza naknadu za neto financijski učinak, bio on pozitivan ili negativan, troškova koje su pretrpjeli i prihoda koje su ostvarili poštovanjem obveze koju imaju na temelju općeg pravila, da besplatno prevoze određene skupine putnika, među ostalim, djecu predškolske dobi i određene kategorije osoba s invaliditetom.

76 S obzirom na odgovor na prvi dio drugog pitanja, nije potrebno odgovarati na drugi njegov dio.

Treće pitanje

77 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita, kao prvo, treba li članak 3. stavak 3. Uredbe br. 1370/2007 tumačiti na način da državama članicama dopušta da iz područja njezine primjene isključe opća pravila za određivanje maksimalne tarife za skupine putnika različite od onih navedenih u toj odredbi. U slučaju potvrdnog odgovora, sud koji je uputio zahtjev pita, kao drugo, vrijedi li obveza obavještavanja, koja je propisana u navedenoj odredbi te u članku 108. UFEU-a, i kad je riječ o općim pravilima koja su isključena iz područja primjene spomenute uredbe i kojima se ne predviđa plaćanje nikakve naknade za javnu uslugu.

78 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uvažavajući posebnosti predmeta, ocijeni nužnost prethodne odluke za donošenje svoje presude i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu, koja uživaju pretpostavku relevantnosti. Slijedom toga, ako se postavljeno pitanje odnosi na tumačenje ili valjanost pravila prava Unije, Sud je u načelu dužan odlučiti osim ako je očito da traženo tumačenje nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima kako bi mogao dati koristan odgovor na navedeno pitanje (presuda od 5. svibnja 2022., Zagrebačka banka, C-567/20, EU:C:2022:352, t. 43. i navedena sudska praksa).

79 Valja istaknuti to da se člankom 3. stavkom 3. Uredbe br. 1370/2007 državama članicama dopušta da iz područja njezine primjene isključe opća pravila o financijskoj naknadi za obveze obavljanja javnih usluga kojima se određuju maksimalne tarife za učenike, studente, vježbenike i osobe smanjene pokretljivosti. Navedeno isključenje nije stoga automatsko, nego podrazumijeva aktivne korake država članica.

80 U predmetnom slučaju, iz spisa podnesenog Sudu proizlazi da Republika Estonija nije poduzela nikakve korake kako bi iskoristila mogućnost iz te odredbe da iz područja primjene Uredbe br. 1370/2007 isključi određena opća pravila o financijskoj naknadi za obveze obavljanja javnih usluga.

81 Prema tome, treće pitanje očito je hipotetsko. Ono je stoga nedopušteno.

Četvrto pitanje

82 Iz samog teksta četvrtog pitanja proizlazi da se ono postavlja isključivo u slučaju da Uredba br. 1370/2007 nije primjenjiva na glavni predmet.

83 S obzirom na odgovore na prva dva pitanja, nije potrebno odgovarati na četvrto pitanje.

Peto pitanje

84 Svojim petim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita Sud o uvjetima koje valja poštovati prilikom plaćanja naknade za javnu uslugu kako bi ona bila u skladu s Unijinim pravilima o državnim potporama. Iz obrazloženja odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da taj sud konkretno postavlja pitanje čini li gubitak prihoda od prodaje prijevoznih karata koji je prijevoznik zabilježio zbog poštovanja obveze obavljanja javne usluge odgovarajuću osnovu za izračun troškova ispunjavanja te obveze koje valja uzeti u obzir prilikom određivanja iznosa te naknade.

85 U tom pogledu, u skladu s člankom 1. stavkom 1. prvim podstavkom Uredbe br. 1370/2007, ona ima za svrhu da odredi kako, u skladu s pravilima zakonodavstva Unije, nadležna tijela mogu djelovati u području javnog prijevoza putnika.

86 Iz toga slijedi da se Uredbom br. 1370/2007, baš kao i Uredbom br. 1191/69, koja je njome stavljena izvan snage i zamijenjena, uspostavlja sustav koji su države članice dužne poštovati kada namjeravaju propisati obveze obavljanja javnih usluga poduzetnicima u javnom kopnenom prijevozu (vidjeti po analogiji presudu od 24. srpnja 2003., Altmark Trans i Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, EU:C:2003:415, t. 43. do 53.).

87 Kao što to proizlazi iz članka 9. stavka 1. i uvodne izjave 35. Uredbe br. 1370/2007, naknada za javnu uslugu obavljanja javnog prijevoza putnika ili za poštovanje tarifnih obveza ustanovljenih općim pravilima, koja je plaćena u skladu s ovom Uredbom, sukladna je sa zajedničkim tržištem. Takva je naknada izuzeta od obveze prethodne prijave utvrđene u članku 108. stavku 3. UFEU-a.

88 Kad je riječ o naknadama za neto financijski učinak, bio on pozitivan ili negativan, troškova koji su pretrpljeni i prihoda koji su ostvareni poštovanjem tarifnih obveza utvrđenih u općim pravilima, kojima je cilj uspostava maksimalnih tarifa za određene skupine putnika, u članku 3. stavku 2. Uredbe br. 1370/2007 propisuje se da se navedene naknade plaćaju u skladu s načelima navedenima u članku 4. i članku 6. te uredbe te u njezinu prilogu, na način koji onemogućuje prekomjernu naknadu.

89 Iz točke 2. Priloga toj uredbi proizlazi da naknada ne smije prelaziti iznos koji odgovara neto financijskom učinku jednakom zbroju učinaka, pozitivnih ili negativnih, poštovanja obveza obavljanja javnih usluga na troškove i prihode operatera javnih usluga. Učinci se ocjenjuju uspoređivanjem situacije u kojoj se poštuje obveza obavljanja javne usluge sa situacijom koja bi postojala kad se obveza ne bi poštovala.

90 Kao što je to u biti istaknula Komisija u svojim pisanim očitovanjima, gubitak prihoda od prodaje prijevoznih karata nužno ne predstavlja učinak poštovanja obveze besplatnog prijevoza određenih putnika na troškove i prihode operatera javnih usluga. Naime, prijevoz tih putnika onemogućava dotičnog prijevoznika da prevozi putnike koji moraju kupiti prijevoznu kartu samo u slučaju u

kojem više nema nijednog mjesta za te putnike. Nadalje, dodatni troškovi koji nastaju za operatera zbog činjenice da se u autobusu nalaze putnici koji se moraju prevoziti besplatno mogli bi se pokazati zanemarivima.

91 Na sudu je koji je uputio zahtjev, a koji je jedini nadležan za ocjenu činjenica, da ocijeni koji iznos odgovara neto financijskom učinku poštovanja obveze navedene u članku 34. ÜTS-a na troškove i prihode operatera tužitelja u glavnom postupku i da provjeri prelazi li naknada taj iznos.

92 S obzirom na prethodna razmatranja, na peto pitanje valja odgovoriti tako da članak 3. stavak 2. Uredbe br. 1370/2007 i točku 2. njezina priloga treba tumačiti na način da se naknade za neto financijski učinak, bio on pozitivan ili negativan, troškova koji su pretrpljeni i prihoda koji su ostvareni poštovanjem tarifnih obveza utvrđenih u općim pravilima, kojima je cilj uspostava maksimalnih tarifa za određene skupine putnika, trebaju plaćati u skladu s načelima navedenima u članku 4. i članku 6. te uredbe te u njezinu prilogu, na način koji onemogućuje prekomjernu naknadu. Naknada ne smije prelaziti iznos koji odgovara neto financijskom učinku jednakom zbroju učinaka, pozitivnih ili negativnih, poštovanja obveza obavljanja javne usluge na troškove i prihode operatera javnih usluga, pri čemu se ti učinci ocjenjuju uspoređivanjem situacije u kojoj se poštuje obveza obavljanja javne usluge sa situacijom koja bi postojala kad se obveza ne bi poštovala.

Troškovi

93 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 2. točku (e) Uredbe (EZ) br. 1370/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2007. o uslugama javnog željezničkog i cestovnog prijevoza putnika i stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 1191/69 i (EEZ) br. 1107/70, kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2016/2338 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016.,**

   treba tumačiti na način da:

   pojam „obveza obavljanja javne usluge” iz te odredbe obuhvaća obvezu poduzetnika koji na državnom području dotične države članice obavljaju javnu uslugu linijskog cestovnog i željezničkog prijevoza, predviđenu u odredbi nacionalnog zakonodavstva, da besplatno prevoze određene skupine putnika, među ostalim, djecu predškolske dobi i određene kategorije osoba s invaliditetom, za što od države ne dobivaju naknadu.

2. **Članak 3. stavak 2. i članak 4. stavak 1. točku (b) podtočku i. Uredbe br. 1370/2007, kako je izmijenjena Uredbom 2016/2338,**

   treba tumačiti na način da su:

   nadležna tijela dužna platiti poduzetnicima koji na državnom području dotične države članice obavljaju javnu uslugu cestovnog i željezničkog prijevoza naknadu za neto

financijski učinak, bio on pozitivan ili negativan, troškova koje su pretrpjeli i prihoda koje su ostvarili poštovanjem obveze koju imaju na temelju općeg pravila, da besplatno prevoze određene skupine putnika, među ostalim, djecu predškolske dobi i određene kategorije osoba s invaliditetom.

3. **Članak 3. stavak 2. Uredbe br. 1370/2007 i točku 2. priloga toj uredbi, kako je izmijenjena Uredbom 2016/2338,**

treba tumačiti na način da se:

naknade za neto financijski učinak, bio on pozitivan ili negativan, troškova koji su pretrpljeni i prihoda koji su ostvareni poštovanjem tarifnih obveza utvrđenih u općim pravilima, kojima je cilj uspostava maksimalnih tarifa za određene skupine putnika, trebaju plaćati u skladu s načelima navedenima u članku 4. i članku 6. te uredbe te u njezinu prilogu, na način koji onemogućuje prekomjernu naknadu. Naknada ne smije prelaziti iznos koji odgovara neto financijskom učinku jednakom zbroju učinaka, pozitivnih ili negativnih, poštovanja obveza obavljanja javne usluge na troškove i prihode operatera javnih usluga, pri čemu se ti učinci ocjenjuju uspoređivanjem situacije u kojoj se poštuje obveza obavljanja javne usluge sa situacijom koja bi postojala kad se obveza ne bi poštovala.

Potpisi